

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda bangsa Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif berupa upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi krisis tersebut telah memberi dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi lain dampak tersebut juga memberi “berkah tersembunyi” (*blessing indisguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia masa yang akan datang karena krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Reformasi total tersebut adalah mewujudkan terciptanya masyarakat madani, terciptanya *Good Governance* dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan.

Reformasi tersebut diantaranya adalah reformasi manajemen sektor publik, Dikeluarkannya Undang – undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga terjadi reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Hal ini terkait dengan perlunya model manajemen pemerintahan yang baru sesuai dengan perubahan perkembangan jaman. Model manajemen publik yang cukup populer adalah *new publik management*. Penerapan model ini menimbulkan beberapa perubahan diantaranya perubahan pendekatan dalam

penganggaran, dari yaitu penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya yang disebut penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi anggaran berbasis kinerja (*performansi budget*) yang dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Anggaran berfungsi sebagai : (1) alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) dan alat motivasi.

Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya dengan baik. Untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen/ kontrak politik antara pemerintah dan DPRD sebagai wakil rakyat, untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2002). Selanjutnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai agen dan masyarakat (yang diwakili oleh lembaga perwakilan atau DPRD) sebagai prinsipal.

Anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari agen atau pemerintah daerah, serta merupakan proses akuntabilitas publik (Bastian, 2001). Akuntabilitas melalui anggaran meliputi

penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran. Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi Nordiawan (2006). Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah, menjadi relevan dan penting. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat, untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai pemerintah daerah.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money* yang merupakan inti pengukuran kinerja unit-unit kerja pemerintah. *Value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. *Value for money* akan dapat terwujud jika didukung adanya komitmen semua individu dalam organisasi atau yang sering disebut komitmen organisasi (Robbins dalam Kurniawan.M.R, 2011) Komitmen organisasi adalah komitmen yang diciptakan oleh semua komponen-komponen individual dalam menjalankan operasional organisasi. Komitmen tersebut dapat terwujud apabila individu dalam organisasi, menjalankan hak dan kewajiban mereka sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing dalam organisasi, karena pencapaian tujuan organisasi merupakan hasil kerja semua anggota organisasi yang bersifat kolektif.

Diperlukan SDM yang baik dalam mengelola pemerintahan atau organisasi. Adanya dorongan dan motivasi akan membuat seseorang mampu berprestasi dalam bidangnya. Untuk dapat memberikan hasil kerja yang

berkualitas dan berkuantitas maka seorang pegawai membutuhkan motivasi kerja dalam dirinya yang akan berpengaruh terhadap semangat kerjanya sehingga meningkatkan kinerjanya. Dalam konteks pemerintah daerah setiap individu yang terlibat didalamnya harus mempunyai semangat dan motivasi kerja yang besar agar kinerjanya semakin baik. Kinerja pemerintah harus diinformasikan kepada masyarakat dan para pemangku kepentingan mengenai tingkatan pencapaian hasil, dikaitkan dengan visi dan misi organisasi serta dampak positif dan negatif kebijakan operasional yang telah diambil. Konsep akuntabilitas publik didasari pemikiran bahwa rakyat tidak hanya berhak mengetahui pada pelaporan pertanggungjawaban keuangan saja, tetapi juga non-keuangan, atau yang lebih dikenal dengan sebutan akuntabilitas kinerja.

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan para manajer dapat membuat keputusan-keputusan yang lebih baik, mengontrol operasi-operasi dengan lebih efektif, mampu mengestimasi biaya dan profitabilitas keberhasilan tertentu dan memilih alternatif terbaik dalam setiap kasus dan masalah sehingga dapat meningkatkan kinerja. Menurut Mardiasmo (2002) peningkatan perencanaan dan pengendalian terhadap aktivitas dengan cara perbaikan sistem akuntansi sektor publik diharapkan dapat membantu meningkatkan transparansi efisiensi serta efektivitas pemerintah daerah, terutama

dalam memberikan informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah diwajibkan menyusun laporan pertanggung jawaban yang menggunakan sistem pengendalian akuntansi yang diatur oleh pemerintah pusat dalam bentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang bersifat mengikat seluruh Pemerintah Daerah. Dalam Sistem Pemerintah Daerah terdapat 2 subsistem, yaitu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan Keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun Laporan Keuangan SKPKD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin. Transparansi atau akuntabilitas dapat diterangkan melalui Teori Keagenan (*Agency Theory*) puspita sari(2011).

Dalam rangka mewujudkan akuntabilitas publik, Pemerintah daerah selaku pengelola dana publik harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten, dan dapat dipercaya. Laporan keuangan meliputi laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (UU 17/2003 tentang Keuangan Negara). Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk memiliki sistem informasi akuntansi yang handal. Jika sistem informasi akuntansi yang dimiliki pemerintah daerah masih lemah, maka kualitas informasi yang dihasilkan sistem tersebut dapat menyesatkan bagi yang berkepentingan terutama dalam hal pengambilan keputusan. Halim (2002) menyatakan bahwa dalam

konteks pemerintahan sudah seharusnya pemerintah (pusat dan daerah) segera memperbaiki sistem pengelolaan keuangan daerah termasuk sistem akuntansi keuangan daerah yang mencakup sistem pelaporan perhitungan anggaran guna terciptanya pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel. Kusumaningrum (2010).

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh kusumaningrum (2010) meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sampel dalam penelitian ini adalah kepala sub bagian/ kepala sub seksi pada Lembaga Teknis Daerah Provinsi Jawa Tengah sebanyak 108 orang. Analisis Hasil penelitian menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian Anjarwati (2012) dimana Populasi dan sampel dari penelitian ini adalah 51 SKPD di wilayah Tegal dan Pemalang. Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan pengendalian akuntansi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Selanjutnya Penelitian nurini, indudewi (2010) menguji pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja Kabupaten Brebes. Hasil pengujian menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja. Hal ini ditunjukkan dengan

tingkat signifikansi dibawah 0,05. Kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan terbukti secara statistik dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja. Adanya performance gap dalam LAKIP ternyata lebih disebabkan pada faktor eksternal diluar instansi pemerintah.

Penelitian suwandi,A.P. (2013) pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan desentralisasai terhadap kinerja pemerintah daerah ( studi empiris pada SKPD pemerintah kota Padang). Hasil penelitian ini membuktikan bahwa kejelasan sasaran anggran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah.berikutnya Peneiitian zirman,et al (2010) Pengaruh Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah, Penerapan Akuntabilitas Keuangan, Motivasi Kerja, dan Ketaatan pada Peraturan Perundangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu. Peneiitian ini dilakukan pada 47 Satuan Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu. Hasil peneiitian menunjukkan bahwa Motivasi Kerja menghasilkan pengaruh positif dan signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh herawaty (2011) yaitu pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntasi, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilittas kinerja instansi pemerintah daerah di kota jambi dengan menambah satu variabel baru yaitu motivasi kerja.dengan motivasi kerja dapat meningkatkan kinerja. Peneliti memilih untuk mengganti objek penelitian yaitu di kota surakarta, dengan alasan untuk mempermudah dalam melakukan penelitian.

Melihat berbagai permasalahan yang diuraikan diatas, dan melihat dari berbagai hasil penelitian , peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul PENGARUH KEJELASAN SASARAN ANGGARAN, PENGENDALIAN AKUNTANSI , SISTEM PELAPORAN DAN MOTIVASI KERJA TEHADAP AKUNTABILITAS KINERJA DINAS PEMERINTAH DAERAH (Studi Kasus Pada Dinas Pemerintah Kota Surakarta ) dengan menggunakan empat variabel dalam mengukur pengaruh pengaruh dari akuntabilitas kinerja yaitu kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sitem pelaporan dan, motivasi kerja

#### **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah?
2. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah?
3. apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah motivasi kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah?

#### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dengan mempertimbangkan penelitian penelitian sebelumnya, peneliti mempunyai tujuan untuk menguji /menganalisis/ meneliti :

1. Untuk menguji apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah.



2. Untuk menguji apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah
3. Untuk menguji apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah.
4. Untuk menguji apakah motivasi kerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini antara lain :

1. Bagi pemerintah daerah.

Diharapkan pemerintah daerah dapat mengevaluasi kinerja serta memahami pentingnya akuntabilitas kinerja.

2. Manfaat empiris

Dapat menambah wacana dalam bidang ekonomi yaitu akuntansi sektor publik dan pengauditan, terutama mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan, dan motivasi kerja terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah kota Surakarta sehingga pembaca dapat memahami pengaruh variabel variabel tersebut.

#### **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran serta hipotesis.

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini terdiri atas rancangan penelitian, lokasi dan waktu penelitian, populasi dan sampel, variabel penelitian dan definisi Operasional variabel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data serta metode analisis.

## **BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan gambaran umum organisasi, hasil penelitian dengan metode analisis deskriptif, uji kualitas data, uji asumsi klasik, dan pengujian hipotesis.

## **BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan, saran, dan keterbatasan penelitian

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**